Zbornik sudske prakse

PRESUDA OPĆEG SUDA (drugo prošireno vijeće)

2. listopada 2024.*

„Tržišno natjecanje – Zabranjeni sporazumi – Tržište metalne ambalaže – Odluka kojom se utvrđuje povreda članka 101. UFEU-a – Suradnja Komisije i tijela država članica nadležnih za tržišno natjecanje – Pokretanje ispitnog postupka od strane Komisije na zahtjev nacionalnog tijela nadležnog za tržišno natjecanje – Rok za ustupanje – Obveza obrazlaganja – Legitimna očekivanja – Načelo supsidijarnosti – Prava obrane – Proporcionalnost – Načelo dobre uprave – Protutužba za ponovno određivanje iznosa novčane kazne nakon postupka nagodbe”

U predmetu T-587/22,

Crown Holdings, Inc., sa sjedištem u Yardleyju, Pennsylvania (Sjedinjene Američke Države),

Crown Cork & Seal Deutschland Holdings GmbH, sa sjedištem u Seesenu (Njemačka),

koje zastupa A. Burnside, C. Graf York von Wartenburg, A. Kidane i D. Strohl, odvjetnici,

tužitelji,

protiv

Europske komisije, koju zastupa B. Ernst, A. Keidel i L. Wildpanner, u svojstvu agenata,

tuženika,

koju podupire

Savezna Republika Njemačka, koju zastupaju J. Möller i R. Kanitz, u svojstvu agenata,

intervenijent,

OPĆI SUD (drugo prošireno vijeće),

u sastavu: A. Marcoulli, predsjednica, J. Schwarcz, V. Tomljenović, R. Norkus (izvjestitelj) i W. Valasidis, suci,

tajnik: I. Kurme, administratorica,

uzimajući u obzir pisani dio postupka,

* Jezik postupka: engleski

nakon rasprave održane 20. ožujka 2024.,

donosi sljedeću

Presudu [1]

1 Svojom tužbom na temelju članka 263. UFEU-a, tužitelji, društva **Crown Holdings, Inc. et Crown Cork & Seal Deutschland Holdings GmbH**, zahtijevaju poništenje Odluke Komisije C(2022) 4761 *final* od 12. srpnja 2022. o postupku na temelju članka 101. UFEU-a (AT.40522 – Metalna ambalaža) (u daljnjem tekstu: pobijana odluka) u dijelu u kojem se na njih odnosi. Europska komisija protutužbom zahtijeva povećanje iznosa novčane kazne izrečene tužiteljima.

I. Okolnosti spora

2 Tužitelji su društva koja djeluju u sektoru metalne ambalaže, uključujući metalnih limenki i metalnih zatvarača.

3 U ožujku 2015. Bundeskartellamt (Savezni ured za zaštitu tržišnog natjecanja, Njemačka) pokrenuo je istragu u pogledu nekoliko društava iz tog sektora, među kojima su i tužitelji.

4 Nakon zahtjeva Saveznog ureda za zaštitu tržišnog natjecanja da istraži ovaj predmet, Komisija je 19. travnja 2018. donijela Odluku C(2018) 2466 *final* o pokretanju postupka u predmetu AT. 40522 – Pandora (u daljnjem tekstu: odluka o pokretanju postupka).

5 Komisija je 25. travnja 2018. od tužiteljâ zaprimila zahtjev za oslobađanje od kazne.

6 Komisija je 23. ožujka 2021. pozvala ta društva i drugu skupinu na koju se povreda odnosi da sudjeluju u razgovorima o nagodbi.

7 Odlukom od 1. listopada 2021. postupak je zaključen za sva područja Europskog gospodarskog prostora (EGP), osim Njemačke.

8 Tužitelji su podnijeli službeni zahtjev za nagodbu u kojem su, s jedne strane, priznali svoju odgovornost za povredu i, s druge strane, naveli maksimalan iznos novčane kazne koji su očekivali da će im se izreći i koji bi prihvatili u okviru postupka nagodbe.

9 Komisija je 19. svibnja 2022. tužiteljima koji su odgovorili uputila obavijest o preliminarno utvrđenim činjenicama u postupku potvrdivši da činjenice i pravna ocjena povrede kako ih je utvrdila Komisija odražavaju sadržaj njihovih prijedloga nagodbe i da ostaju pri svojoj obvezi da slijede postupak nagodbe.

10 Komisija je 12. srpnja 2022. donijela pobijanu odluku. Osobito je smatrala da su tužitelji od 11. ožujka 2011. do 18. rujna 2014. sudjelovali u jedinstvenoj i trajnoj povredi članka 101. UFEU-a u sektoru metalne ambalaže u Njemačkoj te im je izrekla novčanu kaznu u iznosu od 7 670 000 eura.

[1] Navedene su samo one točke presude za koje Opći sud smatra da ih je korisno objaviti.

11 Taj iznos uzima u obzir smanjenje novčane kazne od 50 % izrečene tužiteljima na temelju Obavijesti Komisije o oslobađanju od kazni i smanjenju kazni u slučajevima kartela (SL 2006., C 298, str. 17.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 8., svezak 4., str. 62.) i 10 % na temelju Obavijesti Komisije o postupcima nagodbe pokrenutima radi donošenja odluka na temelju članaka 7. i 23. Uredbe Vijeća (EZ) br. 1/2003 u predmetima kartela (SL 2008., C 167, str. 1.; u daljnjem postupku: Odluka o postupcima nagodbe).

[*omissis*]

III. Pravo

A. Zahtjev za poništenje

15 Najprije valja podsjetiti na to da je Komisiji člankom 105. stavkom 1. UFEU-a povjerena zadaća osiguravanja primjene članaka 101. i 102. UFEU-a.

16 Komisija je stoga pozvana, prema sudskoj praksi, definirati i provesti politiku tržišnog natjecanja Europske unije (vidjeti presudu od 16. listopada 2013., Vivendi/Komisija, T-432/10, neobjavljenu, EU:T:2013:538, t. 22. i navedenu sudsku praksu).

17 U skladu s tim načelima, Komisiji je Uredbom Vijeća (EZ) br. 1/2003 od 16. prosinca 2002. o provedbi pravila o tržišnom natjecanju koja su propisana člancima [101.] i [102. UFEU-a] (SL 2003., L 1, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 8., svezak 1., str. 165. i ispravak SL 2016., L 173, str. 108.), neovisno o načinima na koje se ona upozna sa spisom, odnosno osobito kada joj je podnesena pritužba ili na vlastitu inicijativu, dodijeljena ovlast odlučivanja o tome treba li protiv postupanja pokrenuti postupak, donijeti odluku kojom se utvrđuje postojanje povrede i korektivne mjere, uključujući i novčanu kaznu, ovisno o prioritetima koje je odredila u okviru politike tržišnog natjecanja Unije. Isto vrijedi i u slučaju u kojem je, kao u ovom slučaju, Komisiji podnesen spis na zahtjev nacionalnog tijela nadležnog za tržišno natjecanje.

18 Kao drugo, Uredbom br. 1/2003 ukida se prijašnji centralizirani sustav te, u skladu s načelom supsidijarnosti, uspostavlja šire udruženje nacionalnih tijela nadležnih za tržišno natjecanje, ovlašćujući ih na provođenje prava tržišnog natjecanja Unije s tim ciljem. Struktura Uredbe oslanja se na razvoj uske suradnje između Komisije i tijela nadležnih za tržišno natjecanje država članica uključenih u mrežu (presuda od 16. lipnja 2015., FSL i dr./Komisija, T-655/11, EU:T:2015:383, t. 75.).

19 Kao treće, iz članka 11. stavka 6. Uredbe br. 1/2003 proizlazi da Komisija zadržava vodeću ulogu u istraživanju i utvrđenju povreda pravila tržišnog natjecanja Unije, na koju ne utječe paralelna nadležnost nacionalnih tijela nadležnih za tržišno natjecanje na temelju navedene uredbe (presuda od 13. srpnja 2011., ThyssenKrupp Liften Ascenseurs/Komisija, T-144/07, T-147/07 do T-150/07 i T-154/07, EU:T:2011:364, t. 76.).

20 Naime, na temelju članka 11. stavka 6. Uredbe br. 1/2003 kada Komisija pokrene postupak protiv jednog ili više poduzetnika zbog pretpostavljene povrede članka 101. ili 102. UFEU-a, tijela država članica nadležna za tržišno natjecanje prestaju biti nadležna za progon istih poduzetnika za ista navodno protutržišna ponašanja do kojih je došlo na istom ili istim tržištima proizvoda ili zemljopisnim tržištima u istom ili istim razdobljima (presude od 25. veljače 2021., Slovak

Telekom, C-857/19, EU:C:2021:139, t. 30. i od 20. travnja 2023., Amazon.com i dr./Komisija, C-815/21 P, EU:C:2023:308, t. 27.). Komisija zadržava mogućnost pokretanja postupka čak i ako se nacionalno tijelo već bavi predmetom, pod uvjetom da se samo savjetuje s navedenim tijelom (presuda od 8. ožujka 2007., France Télécom/Komisija, T-339/04, EU:T:2007:80, t. 80.).

21 Kao četvrto, valja podsjetiti na to da su prema točki 4. Obavijesti Komisije o suradnji u okviru Mreže tijela za zaštitu tržišnog natjecanja (SL 2004., C 101, str. 43., u daljnjem tekstu: Obavijest o suradnji) savjetovanja i razmjene unutar Mreže tijela za zaštitu tržišnog natjecanja stvar tijela koja djeluju u javnom interesu te se u njezinoj točki 31. dodaje da ona ne dodjeljuje uključenim poduzetnicima pojedinačno pravo da se predmetom bavi jedno određeno tijelo. Općenitije, ni Uredbom br. 1/2003 ni navedenom obavijesti ne stvaraju se prava ni očekivanja za poduzetnika u vezi s rješavanjem njegova predmeta od strane određenog tijela nadležnog za tržišno natjecanje (vidjeti presudu od 17. prosinca 2014., Si.mobil/Komisija, T-201/11, EU:T:2014:1096, t. 39. i navedenu sudsku praksu i rješenje od 14. listopada 2021., Amazon.com i dr./Komisija, T-19/21, EU:T:2021:730, t. 48. i navedenu sudsku praksu).

22 U skladu s točkom 5. Obavijesti o suradnji, svaka članica mreže zadržava punu diskreciju pri odlučivanju hoće li ili neće pokrenuti ispitni postupak u određenom predmetu, a njezinom točkom 55. predviđa se, u skladu s člankom 11. stavkom 6. Uredbe br. 1/2003, da Komisija obavještava nacionalno tijelo koje radi na predmetu o razlozima svoje odluke o preuzimanju predmeta.

23 Kada je riječ o ustupanju predmeta između tijela nadležnih za tržišno natjecanje, točkom 18. Obavijesti o suradnji predviđa se: „[p]ojavi li se pitanje ustupanja predmeta, ono se mora rješavati brzo, u pravilu u roku od dva mjeseca od dana kada je u smislu članka 11. Uredbe Vijeća [br. 1/2003]” i, „[t]ijekom tog roka tijela za zaštitu tržišnog natjecanja nastojat će se složiti o mogućem ustupanju predmeta i, tamo gdje je to potrebno, o načinima provedbe paralelnog postupka”.

24 Točka 19. Obavijesti o suradnji navodi se:

„[…] tijelo nadležno ili tijela nadležna za tržišno natjecanje koja se bave predmetom na kraju ustupljenog razdoblja trebaju nastaviti baviti se predmetom do završetka postupaka. Ustupanje predmeta nakon dvomjesečnog razdoblja inicijalnog ustupanja treba se provesti kada se poznate, materijalne činjenice predmeta promijene tijekom postupaka.”

25 Naposljetku, točka 54. Obavijesti o suradnji odnosi se konkretnije na situaciju u kojoj Komisija pokreće postupak na temelju članka 11. stavka 6. Uredbe br. 1/2003, nakon što „ je jedno, odnosno, više nacionalnih tijela nadležnih za tržišno natjecanje obavijestilo mrežu […] da postupaju u određenom slučaju”. U toj se točki navodi da „tijekom početnog razdoblja koje je predviđeno za ustupanje predmeta”, to jest „orijentacijskog roka od dva mjeseca” navedenog u točki 18. iste obavijesti, Komisija može pokrenuti postupak na temelju navedene odredbe, nakon savjetovanja s dotičnim tijelima. Osim toga, pojašnjava da: „Nakon proteka roka koji je predviđen za ustupanje predmeta” Komisija u načelu primjenjuje tu odredbu samo u određenim slučajevima, odnosno kada članovi mreže predviđaju donošenje proturječnih odluka u istom predmetu (točka 54. podtočka (a)); ako ti članovi predviđaju donošenje odluke koja je očito u suprotnosti s ustaljenom sudskom praksom (točka 54. podtočka (b)); ako jedan ili više članova odugovlače s radnjama u postupku rješavanja predmeta (točka 54. podtočka (c)); postoji potreba usvajanja odluke Komisije u svrhu razvoja politike tržišnog natjecanja Zajednice, posebno kada se u

nekoliko država članica pojave slični problemi tržišnog natjecanja ili kako bi se osigurala učinkovita provedba (točka 54. podtočka (d)); ili ako se predmetno nacionalno tijelo ili tijela za zaštitu tržišnog natjecanja ne protive (točka 54. podtočka (e)).

26 Tužbene razloge tužiteljâ valja ocijeniti na temelju tih elemenata.

27 U ovom slučaju tužitelji ističu da ne osporavaju sadržaj pobijane odluke, koju su prihvatili u okviru postupka nagodbe. Pojašnjavaju da se tužba odnosi samo na postupovne nepravilnosti koje su dovele do preraspodjele predmeta Komisiji i naposljetku do donošenja navedene odluke.

28 U prilog osnovanosti tužbe tužitelji ističu šest tužbenih razloga. Prvi tužbeni razlog temelji se na povredi načela iz Obavijesti o suradnji. Drugi tužbeni razlog temelji se na povredi načela zaštite legitimnih očekivanja i nedostatnosti obrazloženja pobijane odluke. Treći tužbeni razlog temelji se na povredi načela supsidijarnosti. Četvrti tužbeni razlog temelji se na povredi prava obrane. Peti tužbeni razlog temelji se na povredi načela proporcionalnosti. Šesti tužbeni razlog temelji se na povredi načela dobre uprave.

29 Prvi i drugi tužbeni razlog valja ispitati zajedno, a zatim i druge tužbene razloge redoslijedom kojim su izneseni.

1. Prvi i drugi tužbeni razlog, koji se temelje na povredi Obavijesti o suradnji i načela zaštite legitimnih očekivanja kao i na povredi obveze obrazlaganja

30 Tužitelji u biti tvrde, kao prvo, da je Komisija vezana Obaviješću o suradnji kojom se stvaraju legitimna očekivanja i, kao drugo, da Komisija nije obrazložila svoju odluku o odstupanju od prvotnog roka za ustupanje predviđenog navedenom obaviješću.

a) Argumentacija prema kojoj je Komisija vezana Obaviješću o suradnji kojom se stvaraju legitimna očekivanja

31 Argumenti tužiteljâ u biti se dijele na tri dijela. Prvi se odnosi na pitanje je li Komisija vezana Obaviješću o suradnji. Drugim se nastoji utvrditi jesu li točke 18. i 19. navedene obavijesti stvorile legitimna očekivanja da će predmet biti ustupljen u roku od dva mjeseca, a treći je utvrditi postoje li u ovom slučaju razlozi za odstupanje od tog roka.

1) Prvi dio, prema kojem je Komisija vezana Obaviješću o suradnji

32 Tužitelji tvrde da iz sudske prakse proizlazi da se donošenjem pravila postupanja kao što su ona navedena u Obavijesti o suradnji Komisija sama ograničava u svojoj diskrecijskoj ovlasti i ne može odstupiti od svojih pravila a da je se po potrebi ne sankcionira zbog povrede općih načela prava, među kojima je i zaštita legitimnih očekivanja.

33 Komisija i Savezna Republika Njemačka osporavaju argumente tužiteljâ.

34 U tom pogledu valja podsjetiti na to da, prema mišljenju Suda, cilj serije C *Službenog lista Europske unije*, za razliku od njegove serije L, nije objava pravno obvezujućih akata, nego samo informacija, preporuka i mišljenja koji se odnose na Uniju (presude od 12. svibnja 2011., Polska Telefonia Cyfrowa, C-410/09, EU:C:2011:294, t. 35. i od 13. prosinca 2012., Expedia, C-226/11,

EU:C:2012:795, t. 30.). Obavijest o suradnji, donesena u okviru Europske mreže za tržišno natjecanje, objavljena je 2004. u seriji C navedenog Službenog lista (presuda od 20. siječnja 2016., DHL Express (Italy) i DHL Global Forwarding (Italy), C-428/14, EU:C:2016:27, t. 34.).

35 Međutim, iz sudske prakse proizlazi da Komisija, kad donosi pravila postupanja i kad njihovom objavom najavljuje da će ih ubuduće primjenjivati na slučajeve na koje se odnose, samu sebe ograničava u izvršavanju svoje diskrecijske ovlasti i ona ne može odstupiti od primjene tih pravila, pod prijetnjom sankcioniranja, ovisno o okolnostima slučaja, zbog povrede općih načela prava kao što su jednako postupanje ili zaštita legitimnih očekivanja (presuda od 16. veljače 2017., H&R ChemPharm/Komisija, C-95/15 P, neobjavljenu, EU:C:2017:125, t. 57.).

36 Kao što to ističu tužitelji, Opći sud nedavno je naveo da se ta sudska praksa primjenjuje na Obavijest o suradnji, kojom je Komisija sama ograničila svoju diskrecijsku ovlast u postupanju s pritužbama time što je definirala smjernice kojima se nastoji pojasniti, među ostalim, u kojim se uvjetima može smatrati da su ili Komisija, samo jedno nacionalno tijelo nadležno za tržišno natjecanje ili više nacionalnih tijela nadležnih za tržišno natjecanje u boljem položaju za ispitivanje pritužbe (presuda od 9. veljače 2022., Sped-Pro/Komisija, T-791/19, EU:T:2022:67, t. 40.).

37 Međutim, Komisija smatra da se Obavijest o suradnji razlikuje od ostalih dopisa jer se odnosi samo na odnose među tijelima nadležnima za tržišno natjecanje. Osim toga, presuda od 9. veljače 2022., Sped-Pro/Komisija (T-791/19, EU:T:2022:67) nije relevantna u ovom slučaju jer se odnosi na „obradu pritužbi" na temelju članka 7. Uredbe br. 1/2003 i članka 7. Uredbe Komisije (EZ) br. 773/2004 od 7. travnja 2004. o postupcima koje Komisija vodi na temelju članaka [101.] i [102. UFEU-a] (SL 2004., L 123, str. 18.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 8., svezak 1., str. 298.), a ne na ustupanje predmeta ili na odluku kojom se utvrđuje povreda pravila tržišnog natjecanja. Osnovna zabrinutost u predmetu u kojem je donesena ta presuda bila je izbjegavanje situacije u kojoj pritužba neće biti ispitana, dok tužitelji u ovom slučaju ističu da je Komisija trebala biti spriječena primijeniti članak 101. UFEU-a, a ne Savezni ured za zaštitu tržišnog natjecanja, samo zato što je prvotni rok za dodjelu istekao. To bi zapravo bilo protivno cilju koji se želi postići navedenom presudom, odnosno učinkovitoj primjeni pravila tržišnog natjecanja. Osim toga, Obavijest o suradnji u biti se bavi rješavanjem pritužbi u točkama 20. do 25., 35. i 36., o čemu u ovom slučaju nije riječ.

38 Međutim, u tom pogledu valja istaknuti da razlika na koju se poziva Komisija između slučaja u kojem je neki predmet pokrenut povodom pritužbe i slučaja u kojem je ona pokrenula postupak po službenoj dužnosti – i, *a fortiori*, kao u ovom slučaju, povodom zahtjeva Saveznog ureda za zaštitu tržišnog natjecanja da to učini – nije relevantna.

39 Naime, točno je da se presuda od 9. veljače 2022., Sped-Pro/Komisija (T-791/19, EU:T:2022:67) odnosi na opasnost od povrede prava podnositelja pritužbe u slučaju odbijanja pritužbe.

40 Međutim, Obavijest o suradnji zajedno se bavi slučajevima u kojima je predmet pokrenut nakon pritužbe i slučajevima u kojima je tijelo nadležno za tržišno natjecanje pokrenulo postupak po službenoj dužnosti.

41 Konkretno, točkama 18. i 19. Obavijesti o suradnji, koje se odnose na pitanja ustupanja i za koje se tužitelji pozivaju na povredu, ne pravi se nikakva razlika ovisno o tome razmatra li se predmet po službenoj dužnosti ili povodom pritužbe.

42 Stoga valja smatrati da se Komisija, unatoč činjenici da je razmjena unutar mreže stvar između tijela nadležnih za tržišno natjecanje koji djeluju u javnom interesu i uopće ne mijenja prava ili obveze koje imaju poduzetnici (točka 4. Obavijesti o suradnji), donošenjem te obavijesti nije sama ograničila u odnosu na podnositelje pritužbi, nego i u odnosu na poduzetnike čije su djelatnosti predmet istrage.

43 Povreda pravila koja si je Komisija sama nametnula stoga može, u skladu sa sudskom praksom navedenom u točki 35. ove presude, dovesti do povrede općih načela kao što je zaštita legitimnih očekivanja, koja su tužitelji istaknuli u ovom slučaju i koja je predmet drugog i trećeg dijela u nastavku.

2) Drugi dio, prema kojem su točkama 18. i 19. Obavijesti o suradnji stvorena legitimna očekivanja

44 Tužitelji smatraju da su pravila o ustupanju predmeta navedena u točkama 18. i 19. Obavijesti o suradnji stvorila legitimna očekivanja da će do svakog ustupanja predmeta doći tijekom orijentacijskog roka od dva mjeseca.

45 Komisija i Savezna Republika Njemačka osporavaju argumente tužiteljâ.

46 U tom pogledu valja podsjetiti na to da je, kako bi se utvrdila povreda načela zaštite legitimnih očekivanja, potrebno da je institucija Unije, pruživši osobi precizna jamstva, kod nje stvorila utemeljena očekivanja. Precizne, bezuvjetne i dosljedne obavijesti, neovisno o obliku u kojem su dane, jesu takva jamstva (vidjeti presudu od 16. rujna 2021., FVE Holýšov I i dr./Komisija, C-850/19 P, neobjavljenu, EU:C:2021:740, t. 34. i navedenu sudsku praksu).

47 Međutim, Obavijest o suradnji ne pruža nikakvo precizno jamstvo da rok za ustupanje ne može biti dulji od dva mjeseca.

48 Naime, kao prvo, budući da se ustupanje mora provesti u skladu s točkom 18. Obavijesti o suradnji (vidjeti točku 23. ove presude), „načelno” u roku od dva mjeseca, iz tog teksta proizlazi da taj rok nije obvezujući. Osim toga, ta točka u svakom slučaju nije relevantna u pogledu okolnosti slučaja, s obzirom na to da je među strankama nesporno da se Savezni ured za zaštitu tržišnog natjecanja i Komisija nisu, prema tekstu te odredbe, „[nastojali složiti] o mogućem ustupanju” kako bi „riješili” „probleme ustupanja”, već je Komisija pokrenula postupak na zahtjev Saveznog ureda za zaštitu tržišnog natjecanja.

49 Kao drugo, valja istaknuti da se tužitelji pozivaju na usko tumačenje točke 19. druge rečenice Obavijesti o suradnji navedeno u točki 24. ove presude. Prema njihovu mišljenju, izraz „materijalne činjenice predmeta” obuhvaća samo činjenice koje se pokažu relevantnima za utvrđivanje je li došlo do povrede pravila tržišnog natjecanja, a ne događaje do kojih je došlo tijekom kasnijeg upravnog postupka i koji bi mogli utjecati na taj postupak.

50 Međutim, prema ustaljenoj sudskoj praksi, prilikom tumačenja odredbe prava Unije treba voditi računa ne samo o njezinu tekstu nego i o njezinu kontekstu i ciljevima koji se žele postići propisom kojih je dio (vidjeti presudu od 27. siječnja 2021., De Ruiter, C-361/19, EU:C:2021:71, t. 39. i navedenu sudsku praksu).

51 Stoga se tumačenje koje predlažu tužitelji ne može prihvatiti jer se protivi tumačenju točke 19. Obavijesti o suradnji s obzirom na kontekst u kojem se nalazi. Naime, iz različitih slučajeva predviđenih u točki 54. navedene obavijesti proizlazi (vidjeti točku 25. ove presude) da različiti

razlozi mogu opravdati Komisijino pokretanje postupka na temelju članka 11. stavka 6. Uredbe br. 1/2003. Budući da ti slučajevi nadilaze činjenice koje se pokažu relevantnima za utvrđivanje je li povreda pravila tržišnog natjecanja počinjena, pojam „poznate, materijalne činjenice predmeta promijenjene tijekom postupaka” treba tumačiti na način da obuhvaća svaku relevantnu činjenicu koja se pojavila tijekom postupka.

52 Stoga valja odbiti argumentaciju tužitelja prema kojoj su točke 18. i 19. Obavijesti o suradnji stvorile legitimna očekivanja da se svako ustupanje treba izvršiti u roku od dva mjeseca.

[*omissis*]

2. Treći žalbeni razlog, koji se temelji na kršenju načela supsidijarnosti

73 Tužitelji osobito upućuju na sudsku praksu prema kojoj Uredba br. 1/2003, u skladu s načelom supsidijarnosti, organizira šire udruženje nacionalnih tijela nadležnih za tržišno natjecanje. Komisija je stoga dužna poštovati načelo supsidijarnosti prilikom izvršavanja diskrecijskih ovlasti koje su joj dodijeljene Uredbom br. 1/2003. Stoga bi bilo neprimjereno da Komisija izvršava svoju diskrecijsku ovlast kako bi prihvatila ustupanje predmeta radi zaobilaženja njemačkih pravila.

74 Komisija i Savezna Republika Njemačka osporavaju argumente tužiteljâ.

75 Na temelju načela supsidijarnosti, kako je ono utvrđeno člankom 5., stavkom 3. UEU-a, u područjima koja nisu u njezinoj isključivoj nadležnosti, Unija djeluje samo ako i u mjeri u kojoj ciljeve predloženog djelovanja države članice ne mogu dostatno ostvariti na središnjoj, regionalnoj ili lokalnoj razini, nego se zbog opsega ili učinka predloženog djelovanja oni na bolji način mogu ostvariti na razini Unije.

76 U skladu s uvodnom izjavom 34. Uredbe br. 1/2003, „[s]ukladno načelima supsidijarnosti i proporcionalnosti iz članka 5. [stavka 1. i 3. UEU-a], [navedena] uredba ne prelazi okvire nužnog za postizanje svojega cilja, a to je omogućiti učinkovitu primjenu pravila o tržišnom natjecanju [Unije]”.

77 Opći je sud već presudio da načelo supsidijarnosti ne dovodi u pitanje ovlasti dodijeljene Komisiji Ugovorom o UFEU-u, među kojima je i primjena pravila tržišnog natjecanja (presuda od 8. ožujka 2007., France Télécom/Komisija, T-339/04, EU:T:2007:80, t. 89.).

78 Kao što je to navedeno u točkama 18. i 19. ove presude, iako je Uredbom br. 1/2003 okončan prethodni centralizirani sustav i iako se u skladu s načelom supsidijarnosti organiziralo šire udruženje nacionalnih tijela nadležnih za tržišno natjecanje, Komisija zadržava vodeću ulogu u istraživanju i progonu povreda.

79 Na taj način, kao što je to navedeno u točki 20. ove presude, člankom 11. stavkom 6. Uredbe br. 1/2003 predviđa se, pod uvjetom pukog savjetovanja s dotičnim nacionalnim tijelom, da Komisija zadržava mogućnost pokretanja postupka radi donošenja odluke čak i ako se nacionalno tijelo već bavi predmetom.

80 U ovom slučaju, kao što je to navedeno u uvodnoj izjavi 11. pobijane odluke, s obzirom na to da je Komisija pokrenula postupak na sam zahtjev Saveznog ureda za zaštitu tržišnog natjecanja, uvjet iz članka 11. stavka 6. Uredbe br. 1/2003 u potpunosti je ispunjen. Navedeno otvaranje stoga nije dovelo u pitanje ovlasti dotične države članice i nužno je isključena svaka povreda načela supsidijarnosti.

81 Stoga valja odbiti treći tužbeni razlog koji se temelji na kršenju načela supsidijarnosti.

[*omissis*]

B. Komisijina protutužba

114 Prema Komisijinu mišljenju, zbog dodatnog administrativnog opterećenja koje su tužitelji prouzročili nakon sklapanja nagodbe potrebna je ponovna procjena iznosa novčane kazne koja im je izrečena. Tužitelji ističu samo tužbene razloge kojima osporavaju Komisijinu nadležnost za vođenje predmetnog upravnog postupka, iako su u okviru svojih prijedloga nagodbe izjavili da prihvaćaju da im Komisija izrekne novčanu kaznu. Komisija smatra da smanjenje novčane kazne od 10 % na temelju točke 32. Obavijesti o nagodbi više nije opravdano i stoga traži od Općeg suda da u izvršavanju svoje neograničene nadležnosti utvrdi iznos novčane kazne izrečene tužiteljima na 9 588 000 eura. Podredno, Komisija predlaže da se uzme u obzir činjenica da je postupak nagodbe samo u mnogo ograničenijoj mjeri nego inače doprinio očuvanju javnih sredstava te tvrdi da to ne opravdava smanjenje iznosa novčane kazne za punih 10 %.

115 Tužitelji osporavaju Komisijine argumente. Konkretno, prema njihovu mišljenju, nijedna pravna osnova ne omogućuje ukidanje smanjenja odobrenog u okviru nagodbe.

116 Stoga najprije valja provjeriti ima li Opći sud nadležnost za ukidanje smanjenja odobrenog u okviru nagodbe, što bi dovelo do povećanja novčane kazne, a zatim ocijeniti osnovanost Komisijina zahtjeva.

1. Nadležnost Općeg suda

117 Valja podsjetiti na to da je nadzor zakonitosti dopunjen neograničenom nadležnošću koja je sudu Unije dodijeljena člankom 31. Uredbe br. 1/2003 u skladu s člankom 261. UFEU-a. Ta nadležnost omogućuje sudu Unije, osim pukog nadzora zakonitosti sankcije, da Komisijinu ocjenu zamijeni vlastitom i, posljedično, da ukine, smanji ili poveća iznos izrečene novčane kazne ili izrečene periodične kazne (vidjeti presude od 8. prosinca 2011., Chalkor/Komisija, C-386/10 P, EU:C:2011:815, t. 63. i navedenu sudsku praksu i od 18. listopada 2023., Clariant i Clariant International/Komisija, T-590/20, EU:T:2023:650, t. 185. i navedenu sudsku praksu).

118 Iako izvršavanje neograničene nadležnosti najčešće zahtijevaju tužitelji u smislu smanjenja iznosa novčane kazne, ništa se ne protivi tomu da Komisija također može postaviti sudu Unije pitanje iznosa novčane kazne i podnijeti zahtjev za povećanje tog iznosa (presude od 8. listopada 2008., Schunk i Schunk Kohlenstoff-Technik/Komisija, T-69/04, EU:T:2008:415, t. 244. i od 18. listopada 2023., Clariant i Clariant International/Komisija, T-590/20, EU:T:2023:650, t. 221.).

119 Ta neograničena nadležnost vrijedi i u slučaju u kojem, kao u ovom slučaju, tužitelji podredno ne zahtijevaju smanjenje iznosa novčane kazne koja im je izrečena. Naime, članak 31. Uredbe br. 1/2003, koji izričito predviđa da sud Unije može „ukinuti, smanjiti ili povećati novčanu kaznu" u okviru tužbi podnesenih protiv odluka kojima je Komisija odredila novčanu kaznu, tu nadležnost ne uvjetuje takvim zahtjevom.

120 Stoga valja odbiti argument o postojanju zapreke vođenju postupka koji su tužitelji istaknuli u pogledu Komisijine protutužbe.

2. Osnovanost zahtjeva

a) Uvodna očitovanja

121 Kao prvo, što se tiče postupka nagodbe, Opći je sud već podsjetio na njegova bitna obilježja u točkama 58. do 74. presude od 20. svibnja 2015., Timab Industries i CFPR/Komisija (T-456/10, EU:T:2015:296) i naposljetku u točkama 208. do 216. presude od 18. listopada 2023., Clariant i Clariant International/Komisija (T-590/20, EU:T:2023:650).

122 Iz navedene ustaljene sudske prakse proizlazi da postupak nagodbe Komisiji omogućuje brže i učinkovitije vođenje predmeta koji se odnose na zabranjene sporazume. Stoga je cilj tog postupka pojednostavniti i ubrzati upravne postupke kako bi se Komisiji omogućilo da s istim sredstvima vodi više predmeta (presude od 20. svibnja 2015., Timab Industries i CFPR/Komisija, T-456/10, EU:T:2015:296, t. 60. i od 18. listopada 2023., Clariant i Clariant International/Komisija, T-590/20, EU:T:2023:650, t. 209.).

123 Postupak nagodbe načelno se odvija na sljedeći način. Taj postupak pokreće Komisija uz suglasnost predmetnih poduzetnika (Obavijest o nagodbi, t. 5., 6. i 11.). Nakon pokretanja postupka Komisija tijekom dvostranih razgovora poduzetnike koji su predmet istrage i koji sudjeluju u postupku nagodbe obavještava o nužnim elementima, „poput navodnih činjenica, njihove kvalifikacije, težine i trajanja navodnog zabranjenog sporazuma, raspodjele odgovornosti, procjene mogućih raspona novčanih kazni kao i dokaza korištenih u prilog eventualnim prigovorima" (Obavijest o nagodbi, točka 16.). Taj mehanizam strankama omogućuje da izraze svoje stajalište o prigovorima koje bi Komisija mogla istaknuti protiv njih i da odluče, na temelju informacija, hoće li sklopiti nagodbu (Obavijest o nagodbi, t. 16.).

124 Nakon obavijesti o tim informacijama predmetni poduzetnici mogu odlučiti žele li sudjelovati u postupku nagodbe i podnijeti prijedlog za nagodbu. Taj prijedlog za nagodbu mora sadržavati, među ostalim, jasno i nedvosmisleno priznanje stranaka da su odgovorne za povredu, naznaku maksimalnog iznosa novčanih kazni koje očekuju da će im Komisija izreći i koje bi prihvatile u okviru postupka nagodbe i potvrdu činjenice da ne namjeravaju zatražiti pristup spisu ili da ih se ponovno sasluša na raspravi, osim ako obavijest o preliminarno utvrđenim činjenicama u postupku i Komisijina odluka ne odražavaju njihov prijedlog za nagodbu (Obavijest o nagodbi, t. 20.).

125 Nakon tog priznanja odgovornosti i potvrda predmetnih poduzetnika Komisija im dostavlja obavijest o preliminarno utvrđenim činjenicama te zatim donosi konačnu odluku. Konačna se odluka u biti temelji na činjenici da su stranke nedvojbeno priznale svoju odgovornost, da nisu osporile obavijest o preliminarno utvrđenim činjenicama te da se i dalje žele nagoditi (Obavijest o nagodbi, t. 23. do 28.).

126 Komisija u svojoj konačnoj odluci može odlučiti nagraditi stranku za zaključivanje transakcije u visini od 10 % iznosa novčane kazne koju treba izreći (Obavijest o nagodbi, t. 32.).

127 Kao drugo, što se tiče Komisijine protutužbe, iako, kao što to proizlazi iz sudske prakse navedene u točki 118. ove presude, Komisija može zahtijevati od Općeg suda da poveća iznos novčane kazne, valja podsjetiti na to da je u tu svrhu dužna Općem sudu omogućiti da utvrdi opravdavaju li okolnosti slučaja takvo povećanje (vidjeti u tom smislu presude od 9. srpnja 2003., Archer Daniels Midland i Archer Daniels Midland Ingredients/Komisija, T-224/00, EU:T:2003:195, t. 362. i od 8. listopada 2008., Schunk i Schunk Kohlenstoff-Technik/Komisija, T-69/04, EU:T:2008:415, t. 251.).

128 Konkretno, na Komisiji je da dokaže da je povećanje iznosa novčane kazne prikladno osobito s obzirom na činjenice i okolnosti do kojih je došlo tijekom postupka za koje nije znala prilikom donošenja odluke kojom se utvrđuje iznos novčane kazne (vidjeti u tom smislu presuda od 5. listopada 2011., Transcatab/Komisija, T-39/06, EU:T:2011:562, t. 402. i od 18. listopada 2023., Clariant i Clariant International/Komisija, T-590/20, EU:T:2023:650, t. 222.). Naime, važno je znati je li ponašanje tužitelja obvezivalo Komisiju da, uz sva očekivanja koja je mogla razumno temeljiti na suradnji navedene stranke tijekom upravnog postupka, sastavi i iznese obranu pred Općim sudom koja je bila usmjerena na osporavanje elemenata za koje je s pravom mogla smatrati da ih se više neće osporavati (vidjeti u tom smislu presudu od 14. prosinca 2006., Raiffeisen Zentralbank Österreich i dr./Komisija, T-259/02 do T-264/02 i T-271/02, EU:T:2006:396, t. 573.).

b) Ispitivanja zahtjeva Komisije

129 U ovom slučaju Komisija ističe da je povećanje novčane kazne prikladno, s jedne strane, jer tužitelji ne mogu pred Općim sudom osporiti njezinu nadležnost za vođenje upravnog postupka u predmetu koji se razmatra, s obzirom na to da su tu nadležnost tužitelji priznali u zahtjev za nagodbu i, s druge strane, zato što ovaj predmet stvara dodatno administrativno opterećenje.

130 Kao prvo, valja provjeriti je li Komisija u dovoljnoj mjeri dokazala da su tužitelji tijekom upravnog postupka priznali njezinu nadležnost umjesto nadležnosti Saveznog ureda za zaštitu tržišnog natjecanja.

131 Kao prvo, iako je Komisija već u odgovoru na tužbu tvrdila da su tužitelji u biti priznali tu nadležnost tijekom upravnog postupka, ona nije podnijela niti je predložila da se podnese nijedan dokaz na temelju kojeg bi se moglo utvrditi njihovo navodno priznavanje navedene nadležnosti tijekom postupka nagodbe, ni u navedenom odgovoru na tužbu, pa čak ni u odgovoru na repliku, iako je osporavanje navedene nadležnosti sam predmet njihove tužbe.

132 Komisija je tek na raspravi navela da je bila spremna dostaviti Općem sudu, u okviru mjere izvođenja dokaza određene na temelju članka 92. stavka 3. i članka 103. Poslovnika Općeg suda, zahtjev za nagodbu koji su podnijeli tužitelji, s obzirom na to da je njegov sadržaj vrlo „osjetljiv” i „povjerljiv”. Prema mišljenju Komisije, navedeni zahtjev sadržava naznake o priznavanju te nadležnosti.

133 U tom pogledu, uvodno valja podsjetiti na to da članak 85. stavak 3. Pravilnika određuje da „[i]znimno, glavne stranke mogu podnositi dokaze i stavljati dokazne prijedloge i prije zatvaranja usmenog dijela postupka ili prije odluke Općeg suda o neprovođenju usmenog dijela postupka, pod uvjetom da opravdaju kašnjenje u podnošenju takvih dokaza odnosno stavljanju dokaznih prijedloga”.

134 Isto tako, članak 88. stavak 2. Poslovnika predviđa da, kada je zahtjev za provođenje mjera izvođenja dokaza podnesen nakon prve razmjene podnesaka, stranka koja podnosi zahtjev mora navesti razloge zbog kojih ga nije mogla podnijeti ranije.

135 Osim toga, u skladu s člankom 92. stavkom 3. Poslovnika, stranka koja zahtijeva mjeru izvođenja dokaza na temelju te odredbe mora opravdati nužnost takve mjere u obliku rješenja o izvođenju dokaza.

136 Međutim, neovisno čak i o pitanju treba li postupanje Komisije smatrati dokaznim prijedlogom podnesenim na temelju članka 85. stavka 3. Poslovnika ili zahtjevom za određivanje mjera izvođenja dokaza na temelju članka 92. stavka 3. istog poslovnika, valja utvrditi da nije pružila valjano opravdanje za kašnjenje svojeg postupanja.

137 Naime, Komisija je na raspravi samo uputila na točku 222. presude od 18. listopada 2023., Clariant i Clariant International/Komisija (T-590/20, EU:T:2023:650), navedenu u točki 128. ove presude, i istaknula da u ovom slučaju, kada je donijela pobijanu odluku, nije znala da će tužitelji osporavati njezinu nadležnost.

138 Međutim, s jedne strane, Komisijino objašnjenje ne može dovesti u pitanje činjenicu da je nakon tužbe tužiteljâ u odgovoru na tužbu ona bila u mogućnosti podnijeti sve dokaze, prijedloge dokaza ili zahtjeve za izvođenje dokaza u potporu svojem argumentu koji se u biti odnosi na implicitno priznanje njezine nadležnosti od strane tužiteljâ u vezi s postupkom nagodbe.

139 S druge strane, pod pretpostavkom da se Komisija namjeravala pozvati na presudu od 18. listopada 2023., Clariant i Clariant International/Komisija (T-590/20, EU:T:2023:650), jer je objavljena nakon odgovora na tužbu od 7. prosinca 2022. i odgovora na repliku od 5. travnja 2023., također valja utvrditi da, kao što to proizlazi iz točke 128. ove presude, ta presuda ne sadržava nove pravne ocjene u pogledu elemenata kojima bi se trebao opravdati protutužbu za povećanje novčane kazne koji bi mogao opravdati kašnjenje Komisijina postupanja. Naime, iz sudske prakse Općeg suda već proizlazi da je na Komisiji bilo da opravda svoj zahtjev u svjetlu elemenata za koje nije znala kada je odobrila smanjenje novčane kazne (vidjeti u tom smislu presudu od 5. listopada 2011., Transcatab/Komisija, T-39/06, EU:T:2011:562, t. 402.).

140 Osim toga, budući da se Komisija pozvala na članak 92. stavak 3. Poslovnika, valja utvrditi da nije objasnila zašto je mjera izvođenja dokaza bila potrebna u ovom slučaju, ograničivši se na spominjanje, na generički način, navodnih razloga povjerljivosti ili osjetljivosti, s obzirom na to da dokumenti koje je predložila podnijeti potječu od samih tužitelja.

141 Stoga Komisijin zahtjev za podnošenje određenih dokaza Općem sudu, iznesen na raspravi održanoj 20. ožujka 2024., treba odbaciti kao nedopušten.

142 Kao drugo, prema mišljenju Komisije, priznavanje njezine nadležnosti proizlazi iz činjenice da su tužitelji u okviru svojeg prijedloga nagodbe prihvatili da im Komisija izrekne novčanu kaznu koja može dosegnuti određenu gornju granicu.

143 Tako su, u skladu s uvodnom izjavom 16. točkom (a) pobijane odluke, tužitelji jasno i nedvosmisleno priznali svoju odgovornost, glavne činjenice, njihovu pravnu kvalifikaciju, uključujući njihovu ulogu i trajanje njihova sudjelovanja u povredi. U skladu s uvodnom izjavom 16. točkom (b) navedene odluke, također su naveli najviši iznos novčane kazne koji očekuju da će im se izreći i koji bi prihvatili u okviru postupka nagodbe.

144 Međutim, iz priznavanja tih elemenata ne može se zaključiti da su žalitelji također priznali Komisijinu nadležnost, koja nije bila predviđena Obaviješću o nagodbi, za razliku od priznanja navedenih elemenata, posebno predviđenu u točki 20. navedene obavijesti (vidjeti točku 124. ovog mišljenja).

145 Stoga valja utvrditi da Komisija nije dokazala da su tužitelji priznali svoju nadležnost za vođenje predmetnog upravnog postupka.

146 Osim toga, valja podsjetiti na to da je u okolnostima sličnima onima o kojima je riječ u ovom predmetu Sud već presudio da, ako Komisija na kraju upravnog postupka nakon odluke o pokretanju postupka donese odluku koja utječe na interese poduzetnika kao što je tužitelj, ta odluka može, na temelju članka 263. UFEU-a, biti predmet sudskog postupka u okviru kojeg bi navedeni poduzetnik mogao istaknuti sve korisne tužbene razloge. Konkretno, iz navedene odredbe proizlazi da je pitanje nadležnosti autora akta obuhvaćeno nadzorom suda Unije u okviru takve tužbe. Stoga je na sudu Unije da ocijeni jesu li nezakonitosti u tom pogledu počinjene tijekom navedenog upravnog postupka i mogu li one utjecati na zakonitost odluke koju je Komisija donijela na kraju tog postupka (rješenje od 29. siječnja 2020., Silgan Closures i Silgan Holdings/Komisija, C-418/19 P, neobjavljeno, EU:C:2020:43, t. 63. i 64.).

147 Iz prethodno navedenog proizlazi da se, suprotno onomu što tvrdi Komisija, povećanje novčane kazne ne može opravdati, u okolnostima ovog predmeta, činjenicom da su žalitelji navodno doveli u pitanje, prvi put pred Općim sudom, neku činjenicu (odnosno, u ovom slučaju, nadležnost Komisije umjesto nadležnosti Saveznog ureda za zaštitu tržišnog natjecanja) koju su priznali tijekom postupka nagodbe pred Komisijom. Naime, u ovom slučaju Komisija nije mogla dokazati da su tužitelji tijekom postupka nagodbe priznali njezinu nadležnost umjesto nadležnosti Saveznog ureda za zaštitu tržišnog natjecanja, niti da je mogla razumno pretpostaviti da tužitelji neće osporavati navedenu nadležnost, tim više nakon okončanja sporova iz točke 146. ove presude a koje je pokrenula druga grupa na koju se odnosi povreda.

148 Kao drugo, valja ispitati Komisijinu podrednu argumentaciju prema kojoj je podnošenje ove tužbe ugrozilo postupovne koristi koje je ostvarila iz postupka nagodbe.

149 U tom pogledu, iz uvodne izjave 16. pobijane odluke proizlazi da su tužitelji priznali njezinu nadležnost i naveli najviši iznos novčane kazne koji će prihvatiti (vidjeti t. 143. ove presude) i da su potvrdili da su bili dovoljno obaviješteni o prigovorima koje je Komisija namjeravala upotrijebiti protiv njih te da su imali dovoljno prilika iznijeti svoje stajalište Komisiji. Također su naveli da ne planiraju zatražiti pristup spisu ili ponovno saslušanje na raspravi (uvodna izjava 16(d)) te su pristali primiti obavijest o preliminarno utvrđenim činjenicama u postupku i konačnu odluku na engleskom (uvodna izjava 16.(e)).

150 Stoga je, suprotno onomu što tvrdi, Komisija imala postupovne koristi, što je i dalje točno bez obzira na podnošenje ove tužbe (vidjeti u tom smislu presudu od 18. listopada 2023., Clariant i Clariant International/Komisija, T-590/20, EU:T:2023:650, t. 237.). Mobilizacija Komisijinih sredstava radi obrane pobijane odluke pred Općim sudom svojstvena je svakom sudskom postupku i ne dovodi u pitanje navedene postupovne koristi, s obzirom na to da u ovom slučaju tužitelji nisu namjeravali preispitivati elemente iz točke 149. ove presude, koje su priznali u okviru postupka nagodbe, nego samo osporavaju Komisijinu nadležnost umjesto nadležnosti Saveznog ureda za zaštitu tržišnog natjecanja.

151 Iz prethodno navedenog proizlazi da se, u posebnim okolnostima ovog predmeta, povećanje novčane kazne koje zahtijeva Komisija ne može opravdati navodnim gubitkom postupovnih koristi ni navodnim dodatnim administrativnim opterećenjem koje je nastalo podnošenjem ove tužbe.

152 Stoga valja odbiti Komisijin protutužbu, uključujući onaj istaknut podredno.

[*omissis*]

Slijedom navedenog,

OPĆI SUD (drugo prošireno vijeće),

proglašava i presuđuje:

1. **Tužba se odbija.**

2. **Odbija se protutužba Europske komisije.**

3. **Društva Crown Holdings, Inc. et Crown Cork & Seal Deutschland Holdings GmbH snosit će vlastite troškove i 90 % troškova nastalih Komisiji.**

4. **Komisija će snositi 10 % vlastitih troškova.**

5. **Savezna Republika Njemačka snosit će vlastite troškove.**

Marcoulli Schwarcz Tomljenović

Norkus Valasidis

Objavljeno na javnoj raspravi u Luxembourgu 2. listopada 2024.

Potpisi